

Európai Gazdasági és Szociális Bizottság vélemény – Tárgy: „Javaslat tanácsi rendeletre az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének létrehozásáról. Javaslat tanácsi határozatra, mely felhatalmazza az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét, hogy tevékenységeit az Európai Unióról szóló szerződés VI. címében említett területeken folytassa”

(COM(2005) 280 final – 2005/0124–0125 (CNS))

(2006/C 88/10)

2005. szeptember 22-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Közösséget létrehozó szerződés 262. cikke alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a fenti tárgyban.

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Foglalkoztatás- és szociálpolitika, uniós polgárság” szekció véleményét 2006. január 24-én elfogadta (előadó: Sukhdev Sharma, társelőadó: An Le Nouail Marlière).

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság a 2006. február 14–15-én tartott 424. plenáris ülésén (a 2006. február 14-i ülésnapon) 94 szavazattal, ellenszavazat nélkül, 4 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Az európai bizottsági dokumentum lényege

1.1 A javaslat célja a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja (EUMC) mandátumának kiterjesztése és egy Európai Alapjogi Ügynökség létrehozása, az Európai Tanács 2003. december 13-i ülésén született határozat szerint.

1.2 A hatályos rendelkezések és a jelen javaslatok közötti fő különbség az, hogy – az ENSZ, az ILO és az Európa Tanács által elismert szabályozási rendszereken túlmutatóan – a javaslatok kiterjesztik a rasszizmust és idegengyűlöletet lefedő alkalmazási kört úgy, hogy az a Chartában említett alapvető jogok valamennyi területére kiterjedjen azon területek sérelme nélkül, melyeken már más közösségi ügynökségek tevékenykednek.

1.3 Az Ügynökség vizsgálja, hogy az Unióban, a tagállamokban – az uniós jog alkalmazása során –, valamint az Ügynökségben részt vevő tagjelölt országokban, illetve esetleges tagjelölt országokban tiszteletben tartják-e az alapvető jogokat. Ezenfelül az Európai Bizottság felkérheti az Ügynökséget, hogy szolgáltatson adatokat és elemzést azon harmadik országokról, amelyekkel a Közösség az emberi jogok tiszteletben tartásáról is rendelkező társulási megállapodást vagy megállapodásokat írt alá, vagy amelyekkel erre irányuló tárgyalásokat kezdett, illetve tervez.

1.4 Az Ügynökség célja, hogy a Közösség illetékes intézményei, szervei, hivatalai és ügynökségei, valamint – a közösségi jog alkalmazásával összefüggésben – a tagállamok számára az alapvető jogokkal kapcsolatban támogatást és szakmai segítséget nyújtson annak érdekében, hogy segítségükre legyen az alapvető jogok teljes mértékű tiszteletben tartásában, amikor hatáskörükön belül intézkedéseket hoznak vagy fellépéseiket meghatározzák.

1.5 Tematikus területeken belül az Ügynökség – teljes függetlenségben – adatokat gyűjt az Unió intézkedéseinek az alapvető jogokra gyakorolt hatásáról, valamint az alapvető jogok tiszteletben tartására és érvényesülésük elősegítésére vonatkozó bevált gyakorlatokról, továbbá véleményt nyilvánít az alapvető jogok politikai fejlődéséről; felhívja a nyilvánosság figyelmét minden olyan szövegre és szabályozási eszközre,

amelyre az EU hivatkozik, elősegíti a civil társadalommal folytatott párbeszédet, valamint összehangolja az alapvető jogok területén érintett különböző feleket, és hálózatot alakít ki közöttük. Az Ügynökség nem rendelkezik vitarendezési mechanizmussal.

1.6 A javaslat felhatalmazza az Ügynökséget, hogy tevékenységeit az Európai Unióról szóló szerződés VI. címében említett területeken folytassa.

2. Általános megjegyzések

2.1 Az EGSZB üdvözlöi az Európai Tanács Európai Alapjogi Ügynökség (a továbbiakban: „Ügynökség”) létrehozására irányuló határozatát, melynek célja, hogy megerősítse az Unióban az EUSz 6. cikkében lefektetett elveit és gyakorlatát. Ezáltal olyan mechanizmus jön létre az alapvető jogok betartásának nyomon követésére az Unióban, amely hozzájárulhat az egyes tagállamok által követett alapjogi politikák összehangolásának javításához. Ebben a bizottsági javaslatban sok minden van, amit az EGSZB örömmel fogadna; ilyen például

- az alapjogi charta viszonyítási alapként való alkalmazása az Ügynökség mandátumát illetően; a szociális és kulturális jogok szétválaszthatatlanságának és egyenértékűségének első ízben történő megvalósítása. Ebben a tekintetben az Ügynökség sajátos korai előrejelző képességgel bír a szociális jogok érvényesítését illetően, ideértve a harmadik országokkal kialakított uniós kapcsolatokat is;
- az Ügynökség hatáskörének kiterjesztése tanácsi határozat révén a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködéssel összefüggő ügyekre;
- az Ügynökség technikai szakértőként való alkalmazása az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikke alapján megkezdett eljárások keretében;
- az igazgatóság, az igazgató és a Fórum függetlenségének és körükben a közérdek érvényesülésének elősegítését szolgáló, javasolt intézkedések;

– a tagjelölt vagy potenciális tagjelölt országok részvétele.

2.2 Az EGSZB üdvözlöi a javasolt rendelet (2) preambulumbekzdését, amely elismeri, hogy a meglévő jogok az Unióban mindenkinek védelmet biztosítanak, akár uniós polgárok, akár nem. A preambulumbekzdés így szól: „Az Európai Unió Alapjogi Chartája megerősíti azon jogokat, melyek különösen a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiából és nemzetközi kötelezettségeiből, az Európai Unióról szóló szerződésből és a közösségi szerződésekben, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményből, a Közösség és az Európa Tanács által elfogadott szociális chartából, továbbá az Európai Közösségek Bíróságának, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából erednek.”

Az EGSZB elismeri, hogy az Unióban meg kell találni a megfelelő egyensúlyt a biztonság – különösen a terrorizmusellenes intézkedések – és az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelme és előmozdítása között. A szeptember 11-i merénylet, valamint később a madridi és londoni bombatámadások után a tagállamok által elfogadott új terrorizmusellenes intézkedések némelyike sértheti az emberi jogokat és az alapvető szabadságjogokat. Azonban a biztonság terén történő európai együttműködés egyik legnagyobb gyengesége, hogy a politikák a közösségi keretrendszeren kívül maradnak és kialakításuk során legnagyobb mértékben a kormányközi együttműködés módszerére támaszkodnak (az EU harmadik pillére). Az Európai Unió szerepe ezért erősen korlátozott, és az Európai Parlament és az Európai Bíróság kizárása révén nélkülözi az átláthatóságot a döntéshozatali folyamatban. Az Ügynökség hatáskörének az EU harmadik pillérére (vö. az EUSz. VI címével) történő kiterjesztése kulcsfontosságú eleme lenne a szabadság, biztonság és a jogérvényesülés közötti egyensúly fenntartásának az Unió által kialakított politikákban. ⁽¹⁾

2.3 Az EGSZB elismeri az Európa Tanács szakértelmét és meglévő ellenőrzési mechanizmusait az emberi és alapjogok területén, ideértve az átdolgozott Európai Szociális Charta érvényesíthető szociális jogait is. Ugyancsak elismeri az Európa Tanács és az Emberi Jogok Európai Bírósága abbéli hatáskörét, hogy a különböző egyezményeknek és a nemzetközi jognak megfelelően foglalkozzanak az emberi jogok megsértésével kapcsolatos olyan ügyekkel, amelyekre nézve az Ügynökségnek nincs hatásköre. Ezért az Ügynökség és az Európa Tanács közötti összehangoltság és együttműködés erősítése kiemelt fontosságú.

Az Ügynökségnek az EU elsődleges és másodlagos joganyagának értelmezése és alkalmazása során a nemzetközi megállapodásokra kell támaszkodnia, ahogyan azt véleményeiben és ítéleteiben az Európai Bíróság is teszi.

Az EGSZB ismételten kéri, hogy az EU – amint megszerezte a szükséges hatáskört – csatlakozzék az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez és az Európa Tanács átdolgozott szociális chartájához.

⁽¹⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „A hágai program – szabadság, biztonság, a jog érvényesülése” (előadó: Luis Miguel Pariza Castaños) – 2005. 12. 15., (HL C 65., 2006.3.17.).

2.4 Az EGSZB főleg azt tartja aggályosnak, hogy a javaslat nem segíti elő, illetve nem támogatja a szervezett civil társadalom szélesebb körű képviseletét az új Ügynökség igazgatóságában és Alapjogi Fórumában (a továbbiakban: „Fórum”). Ez ellentétes az „európai kormányzás”-ról szóló fehér könyvvel, amely kimondja, hogy „a civil társadalom fontos szerepet játszik abban, hogy a polgárokat foglalkoztató kérdések nyilvánosságot kapjanak, és jelentős szerepe van az emberek szükségleteit kielégítő szolgáltatások nyújtásában is. A civil társadalom egyre inkább úgy látja, hogy Európa jó platformot kínál a politikai orientációk és a társadalom megváltoztatására. Ez valódi lehetőséget nyújt az Európa szerepéről folytatott vita kiszélesítésére. Esély arra, hogy a polgárokat aktívabban bevonjuk az Unió célkitűzéseinek megvalósításába, és strukturált csatornát kínáljunk számukra a visszajelzéshez, a bírálathoz és a tiltakozáshoz.” ⁽²⁾

2.5 Az igazgatóság és a Fórum ne csupán jogászokból és tudósokból álljon; legyen szélesebb, sokoldalú háttere, főként olyan civil szervezetek, szociális partnerek, kulturális, vallási és humanista szervezetek képviselőiből, amelyek szót emelnek társadalmunk kirekesztett és hátrányos helyzetű csoportjainak alapvető jogaiért, és védelmezik azokat.

3. Részletes megjegyzések

3.1 Jogonalap az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége létrehozásához

3.1.1 Fel lehet hozni azt az érvet, hogy az EKSz 308. cikke a VI. cím szerinti tanácsi határozattal együtt esetleg nem lesz elegendő annak biztosítására, hogy az Ügynökség hatáskörrel rendelkezzen az uniós jog hatálya alá tartozó területeken. Az EKSz. 308. cikke felhatalmazza a Közösséget (nem az Uniót), hogy egyhangúlag meghozza a megfelelő intézkedéseket egy közösségi cél elérése érdekében olyan helyzetekben, amikor az EKSz. nem biztosítja a szükséges hatáskört; vagyis a Közösség általános célja annak biztosítása, hogy saját fellépései maximálisan tiszteletben tartsák és védjék az alapvető emberi jogokat, a szerződés azonban nem rendelkezik konkrét jogkörökről erre vonatkozólag.

3.1.2 A javasolt tanácsi határozat felhatalmazza az Ügynökséget, hogy tevékenységeit az Európai Unióról szóló szerződés VI. címében említett területeken folytassa.

3.1.3 Az EGSZB hangsúlyozza, hogy az emberi jogok védelme és előmozdítása alkotják az Unió közös értékeit és célkitűzéseit, amint azt az EUSz. 6. cikkének (4) bekezdése is megfogalmazta: „Az Unió gondoskodik a céljai eléréséhez és politikai folytatásához szükséges eszközökről”. Ezért arra kéri a Tanácsot, hogy a 6. cikk (4) bekezdésével összhangban biztosítsa az Ügynökség számára a lehető legszilárdabb jogi alapot ahhoz, hogy az Ügynökség számára rendelkezésre álljanak a feladatai ellátásához szükséges jogkörök.

⁽²⁾ COM(2001) 428 final, 14–15. oldal

3.2 Az Ügynökség feladatai (4. cikk)

3.2.1 Az EGSZB azt javasolja, hogy a feladatokról szóló 2. cikkbe illesszenek be egy olyan részt, amely kimondja, hogy az Ügynökség egyik feladata ajánlások megfogalmazása, amelyeket a Közösség intézményei, testületei, hivatalai és ügynökségei és a tagállamok felhasználhatnak, amikor az alapvető jogok területén intézkedéseket hoznak és lépéseket határoznak meg. Továbbá feladata, hogy tájékoztatást nyújtson a nemzeti emberi jogi ügynökségeken keresztül történő jogorvoslati lehetőségekről, hogy így segítséget nyújtson jogaik érvényesítésében azoknak a személyeknek vagy csoportoknak, akiket, illetve amelyeket hátrányos megkülönböztetés ér a jogállamiság elvének ellentmondó jogszabályok vagy állami eljárások következtében.

Az Ügynökségnek éves jelentést kell készítenie az alapvető jogok Európai Unióban történő érvényesítéséről, valamint időszakos jelentéseket a nemzetközi – különösen kereskedelmi és fejlesztési segélyekkel foglalkozó – intézményekkel, illetve a társulási megállapodások és a Cotonoui Megállapodás keretében fenntartott kapcsolatairól.

3.2.2 Az EGSZB egyúttal ajánlja, hogy az Európai Parlament, a Tanács vagy az Európai Bizottság az Ügynökséget felkérhesse arra, hogy értékelje bármely javasolt új uniós jogszabálynak és politikának az alapjogi chartával való összeegyeztethetőségét (ideértve a külpolitikákat is, például a fejlődő országokhoz fűződő kereskedelmi kapcsolatokat), jöhetnek az Ügynökségnek igazgatósága hozzájárulásával vagy javaslatára jogában áll saját kezdeményezésére is értékelni bármely európai jogszabályjavaslatot.

3.3 Tevékenységi területek (5. cikk)

3.3.1 A konzultáció során kapott visszajelzésekből az derül ki, hogy a megkérdezettek 90 %-a biztosítani akarja, hogy a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelmet az új Ügynökség is fő célkitűzéseként kezelje. Üdvözljük ezért az Európai Bizottság 5. cikkben tett javaslatát, mely szerint a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelmet az Ügynökség mindig tüntesse fel a többéves kereten belüli tevékenységek tematikus területei között.

3.3.2 Az EGSZB azonban úgy véli, hogy annak érdekében, hogy az 5. cikk (1) bekezdésének b) pontja értelmében a rasszizmus és idegengyűlölet elleni küzdelem az új Ügynökség teljes tevékenységi körében jelen legyen, az igazgatóságon belül fel kellene állítani egy speciális „Rasszizmus és idegengyűlölet elleni bizottságot”, amely kijelölné az irányokat és elosztaná a szükséges erőforrásokat.

3.4 Igazgatóság (11. cikk)

3.4.1 Összetétel

Az EGSZB azt támogatja, hogy az Ügynökség minden érdekeltet összefogjon, és úgy véli, hogy ennek az igazgatóság összetételében is tükröződnie kell⁽³⁾. Aggodalmát fejezi ki

⁽³⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: „A Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja” (előadó: Sukhdev Sharma), CESE 1615/2003, 3.3.3. pont, (HL C 80., 2004.3.30.).

amiatt, hogy a javasolt rendelet nem segíti elő és nem támogatja, hogy a szervezett civil társadalom szélesebb körben képviseltesse magát az igazgatóságban.

Az európai kormányzásról szóló fehér könyv leszögezi, hogy „az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak a Nizzai Szerződés 257. cikke módosításainak megfelelően szerepet kell játszania az intézmények és a civil társadalom közötti, kölcsönös felelősségen alapuló új kapcsolat kialakításában.”⁽⁴⁾ Ezzel a kijelentéssel összhangban azt javasoljuk, hogy az igazgatóságnak egy, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság által kijelölt személy is tagja legyen.

3.4.2 Az irányítás szabályozása

Az EGSZB-nek aggályai vannak az Ügynökség függetlenségét illetően, nem csupán az uniós intézmények, hanem a tagállamok viszonylatában is. Az EUMC korábbi tapasztalatai azt mutatják, hogy „a tagállamok, amelyeket zavart a Megfigyelőközpont munkája, megpróbáltak nagyobb befolyást gyakorolni annak vezetésére”⁽⁵⁾. Mivel gyakran azokról a Tanácsban önállóan vagy együttesen fellépő tagállamokról van szó, amelyek esetében az uniós jogszabályok alkalmazása során fennáll az alapvető emberi jogok megsértésének valószínűsége, az új Ügynökség számára védelmet kell biztosítani a tagállamok politikai beavatkozásaival szemben. A védelmi eszközök egyike független igazgatósági tagok kijelölése kell, hogy legyen.

Az új vezetési struktúrának ki kell állnia a nyilvánosság kritikáját. Az európai kormányzásról szóló fehér könyv a felelősségteljes kormányzás öt alapelvét sorolja fel, ezek a következők: nyitottság, részvétel, elszámoltathatóság, hatékonyság és következetesség. Az EGSZB azt javasolja, hogy az igazgatóságot nyílt és átlátható eljárás útján nevezzék ki. Az Európai Bizottságnak el kell készítenie a tagállamok számára az igazgatóság tagjainak munkaköri leírásait. A toborzás folyamatát átláthatóbbá kell tenni oly módon, hogy az erről szóló információkat a tagállamokban hirdetések útján, illetve a meglévő országos és európai hálózatok révén közzéteszik.

Az Európai Bizottságnak az új Ügynökség költségvetését (19. cikk (3) bekezdés) és munkatervét (5. cikk (1) bekezdés) is el kell fogadnia. Az Ügynökség függetlenségének biztosításához olyan mechanizmusokat kell életbe léptetni, amelyek, amennyire csak lehet, garantálják, hogy az intézmény megfeleljen az ENSZ-nek az emberi jogok védelmével foglalkozó országos intézeteket érintő „párizsi elveivel”.

⁽⁴⁾ Nizzai Szerződés, 257. cikk, 15. oldal.

⁽⁵⁾ Az EGSZB véleménye a következő tárgyban: A „Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja” (előadó: Sukhdev Sharma), CESE 1615/2003, 3.3.4. pont (HL C 80., 2004.3.30.).

3.4.3 Az igazgatóság üléseinek száma

Az EGSZB azt javasolja, hogy az Ügynökség igazgatósága a nagyobb fokú elszámoltathatóság érdekében évente egynél többször ülésezzen.

3.5 Végrehajtó bizottság (12. cikk)

A végrehajtó bizottság a javaslat szerint egy elnökből, egy alelnökből és két európai bizottsági képviselőből áll majd. Véleményünk szerint az európai bizottsági tagok aránya magas, így kétségek merülhetnek fel az Ügynökség függetlenségét illetően. Azt javasoljuk ezért, hogy az igazgatóság köréből kikerülő tagok számát emeljék kettőről ötre.

Ahogy erre már 2.3. pontban is rávilágítottunk, az EGSZB megerősíti az Ügynökség és az Európa Tanács közötti összehangoltság és együttműködés erősítésének szükségességét, valamint – elsődleges célkitűzésként – az emberi jogok kultúrájának kialakítását az Európai Unión belül. Az EGSZB ezért azt javasolja, hogy a végrehajtó bizottság egyik igazgatósághoz tartozó tagja az Európa Tanács tagjai közül kerüljön ki. Ez a szabályozás biztosítaná az Ügynökség és az Európa Tanács szinergiáját és azt, hogy e két szerv egymást jól kiegészítse.

3.6 Alapjogi fórum (14. cikk)

3.6.1 Az EGSZB megismétli azon aggályát, hogy a javaslat nem segíti elő és nem támogatja a szervezett civil társadalom szélesebb körű részvételét a Fórumban. Célszerű, ha a Fórumban a témában érdekeltek – az emberi jogokkal foglalkozó nem kormányzati szervezetek, szociális partnerek, egyházi és kulturális csoportok – lehetőleg szélesebb köre képviseltetve van. Az EGSZB azt javasolja, hogy a Fórum tagjainak akár egyharmada a szervezett civil társadalmat képviselje.

3.6.2 A rendeletben az a javaslat szerepel, hogy a Fórumban az Ügynökség igazgatója töltsen be az elnöki szerepet. A Fórum az igazgatóság egészének szócsöve legyen, ne csupán az igazgatóé. A Fórum elnöki tisztét ennek megfelelően az igazgatóság elnöke töltsen be a kettő közötti szoros kapcsolat biztosítása érdekében.

3.6.3 Az alapvető emberi jogok független szakértőiből álló meglévő hálózat szaktudását nem lenne szabad veszni hagyni. Az EGSZB azt javasolja, hogy a Független Szakértők Hálózata is legyen képviseltetve a Fórumban.

3.7 Függetlenség és közérdek (15. cikk)

3.7.1 Az Ügynökség függetlenségének biztosításához olyan mechanizmusokat kell életbe léptetni, amelyek, amennyire csak lehet, garantálják, hogy az intézmény betartja az ENSZ-nek az emberi jogok védelmével foglalkozó országos intézeteket érintő „párizsi elveit”. Az EGSZB ezért azt javasolja, hogy a 15. cikk (1) bekezdésének helyébe, amely szerint „Az Ügynökség feladatait teljes függetlenségben végzi”, a következő szöveg lépjen:

„Az Ügynökség feladatait teljes függetlenségben, az ENSZ-nek az emberi jogok védelmével foglalkozó országos intézeteket érintő »párizsi elveivel« összhangban végzi.”

3.8 Pénzügyi rendelkezések (5. fejezet), 19. cikk (A költségvetés kidolgozása)

Az Ügynökség – feladatainak végzéséhez és tevékenységeinek folytatásához szükséges – forrásokkal való ellátását illetően az EGSZB emlékeztet a megfelelő finanszírozásról szóló párizsi elvekre. E finanszírozás célja, hogy az Ügynökségnek legyen elegendő személyzete, székhelye, valamint rendelkezésére álljanak a programok forrásai. Megfelelő finanszírozási garanciák nélkül az Ügynökség könnyen az uniós intézmények és a tagállamok politikai befolyása alá kerülhetne.

3.8.1 Az EGSZB ezért a következő bekezdés beillesztését javasolja a 19. cikk (1) bekezdése elé:

„(1A) Az Unió megfelelő pénzügyi forrásokat biztosít az Ügynökség számára annak érdekében, hogy az az éves költségvetési ciklus során mindvégig elláthassa a feladatait. Az Ügynökség kivételes esetben további forrásokat igényelhet az éves költségvetésben előirányzottakon kívüli különleges vagy többletfeladatai ellátására.”

Brüsszel, 2006. február 14.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság

elnöke

Anne-Marie SIGMUND